



**NACIONES
UNIDAS**



**Convención Marco sobre
el Cambio Climático**

Distr.
GENERAL

FCCC/KP/CMP/2005/6
16 de septiembre de 2005

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONFERENCIA DE LAS PARTES EN CALIDAD
DE REUNIÓN DE LAS PARTES EN EL
PROTOCOLO DE KYOTO

Primer período de sesiones

Montreal, 28 de noviembre a 9 de diciembre de 2005

Tema 12 c) del programa provisional

Cuestiones administrativas, financieras e institucionales

Privilegios e inmunidades de las personas que desempeñan
funciones en los órganos constituidos en virtud
del Protocolo de Kyoto

**PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LAS PERSONAS QUE DESEMPEÑAN
FUNCIONES EN LOS ÓRGANOS CONSTITUIDOS EN VIRTUD
DEL PROTOCOLO DE KYOTO**

Nota de la secretaría

Resumen

En su informe a la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto (CP/RP) en su primer período de sesiones, la Junta Ejecutiva del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) expresó preocupación por la falta de privilegios e inmunidades para sus miembros y por los efectos de dicha falta en el funcionamiento del MDL. La Junta ha observado que sus actividades y decisiones pueden afectar a terceros, los cuales pueden recurrir a acciones judiciales ante los tribunales nacionales para obtener una reparación, por lo que ha pedido a la CP/RP que estudie las medidas necesarias para hallar una solución.

En el presente documento se destacan algunos de los posibles riesgos de las acciones judiciales a que están expuestos los miembros, suplentes y expertos de los órganos constituidos en el desempeño de sus funciones en virtud del Protocolo de Kyoto. Se examinan los privilegios e inmunidades en el contexto de las Naciones Unidas y del proceso del cambio climático y se describen varias opciones para que la CP/RP las estudie a fin de determinar si se debe o no proporcionar a los miembros, suplentes y expertos de los órganos constituidos los privilegios e inmunidades necesarios para el desempeño de sus funciones en virtud del Protocolo de Kyoto y la manera adecuada de proporcionárselos, así como qué procedimientos deben instaurarse para resolver las controversias planteadas por terceros.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 3	5
A. Mandato	1	5
B. Objeto de la nota.....	2	5
C. Medidas que podría adoptar la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto	3	5
II. DESCRIPCIÓN GENERAL	4 - 14	5
A. Régimen de privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas	4 - 8	5
B. Privilegios e inmunidades en el proceso del cambio climático.....	9 - 14	6
III. ACTIVIDADES OFICIALES EN VIRTUD DEL PROTOCOLO DE KYOTO QUE PUEDEN DAR LUGAR A ACCIONES JUDICIALES DE TERCEROS.....	15 - 35	9
A. La Junta Ejecutiva del Mecanismo para un Desarrollo Limpio.....	18 - 23	10
B. Comité de Supervisión del Artículo 6.....	24 - 27	11
C. Comité de Cumplimiento.....	28 - 31	12
D. Equipos de expertos	32 - 35	13
IV. MEDIDAS PARA OTORGAR PRIVILEGIOS E INMUNIDADES A LOS MIEMBROS, SUPLENTE Y EXPERTOS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUIDOS	36 - 55	13
A. Acuerdo de las Partes sobre los elementos de un acuerdo marco que comprenda disposiciones sobre privilegios e inmunidades	40 - 42	15
B. La Secretaria Ejecutiva se debería ocupar de todas las acciones judiciales que se entablaran contra los miembros, suplentes y expertos de los órganos constituidos.....	43 - 45	15

ÍNDICE (*continuación*)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
IV. (<i>continuación</i>)		
C. Aceptación por las entidades nacionales y privadas de la condición de que toda reclamación deberá hacerse de conformidad con los mecanismos del Protocolo de Kyoto y presentarse a la Secretaria Ejecutiva	46 - 47	16
D. Decisión de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto de otorgar privilegios e inmunidades	48 - 49	17
E. Decisión de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto, refrendada por declaraciones unilaterales de las Partes, de otorgar privilegios e inmunidades	50 - 53	17
F. Enmienda del Protocolo de Kyoto para otorgar privilegios e inmunidades	54 - 55	18
V. CONCLUSIÓN	56	18

I. INTRODUCCIÓN

A. Mandato

1. En su informe a la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto (CP/RP) en su primer período de sesiones, la Junta Ejecutiva del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) ha expresado preocupación por la falta de privilegios e inmunidades para sus miembros y por los efectos de dicha falta en el funcionamiento del MDL (véanse FCCC/KP/CMP/2005/4 y Add.1). La Junta ha pedido a la CP/RP que estudie la cuestión y adopte las medidas necesarias para hallar una solución.

B. Objeto de la nota

2. La secretaría ha preparado la presente nota para ayudar a las Partes a estudiar este asunto. En ella se analiza el régimen de privilegios e inmunidades en el contexto de las Naciones Unidas y de la Convención y el Protocolo de Kyoto. Se analizan algunos de los posibles riesgos de las acciones judiciales que los terceros que participen en los mecanismos del Protocolo de Kyoto pueden iniciar contra las personas que desempeñan funciones de miembros, suplentes y expertos de los órganos constituidos (es decir, la Junta Ejecutiva del MDL, el Comité de Supervisión del Artículo 6, el Comité de Cumplimiento y los equipos de expertos previstos en el artículo 8). Se describen algunas opciones posibles para otorgar a los miembros, suplentes y expertos de los órganos constituidos los privilegios e inmunidades necesarios y para instaurar procedimientos mediante los cuales terceros puedan resolver sus controversias contra esas personas.

C. Medidas que podría adoptar la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto

3. Tal vez la CP/RP desee estudiar y adoptar una decisión sobre si es preciso o no proporcionar privilegios e inmunidades a los miembros, suplentes y expertos de los órganos constituidos en el desempeño de sus funciones en virtud del Protocolo de Kyoto, así como sobre qué procedimientos deberían instaurarse para que terceros pudieran resolver las controversias que se planteasen contra esas personas.

II. DESCRIPCIÓN GENERAL

A. Régimen de privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas

4. En el párrafo 1 del Artículo 105 de la Carta de las Naciones Unidas se establece que la "Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos". En el párrafo 2 del mismo Artículo se prevé que los "representantes de los Miembros de la Organización y los funcionarios de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización". En esos dos párrafos se resume la principal razón que justifica la existencia de privilegios e inmunidades en las Naciones Unidas, a saber, la necesidad de que la Organización y sus representantes y funcionarios puedan llevar a cabo sin trabas sus actividades oficiales.

5. En el párrafo 3 del Artículo 105 de la Carta se prevé que la Asamblea General podrá hacer recomendaciones sobre los pormenores de esos privilegios e inmunidades o proponer convenciones a los Miembros con el mismo objeto. En 1946, la Asamblea General aprobó la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de la Naciones Unidas¹ (la Convención General), en la que se establecen pormenorizadamente los privilegios e inmunidades que necesitan las Naciones Unidas.

6. El objetivo de los privilegios e inmunidades es permitir que las actividades de las Naciones Unidas se lleven a cabo **sin impedimentos en el plano nacional**. El eje central del régimen es la inmunidad judicial contra los tribunales nacionales para las Naciones Unidas, los representantes de sus Miembros y los funcionarios y personas que desempeñan funciones oficiales ("peritos en misión"), junto con la obligación de las Naciones Unidas de proporcionar un medio alternativo para solucionar las controversias si el Secretario General no levanta la inmunidad. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas que no han ratificado la Convención General están obligados, de todas formas a hacer efectivos los párrafos 1 y 2 del Artículo 105 de la Carta en su territorio para que las Naciones Unidas y sus representantes y funcionarios puedan gozar de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar sus funciones.

7. El régimen de privilegios e inmunidades de los funcionarios, representantes y peritos en misión de las Naciones Unidas, aceptado por casi todos los Estados, bien mediante la ratificación de la Convención General o mediante acuerdos relativos a las sedes o acuerdos de otros tipos concertados con las Naciones Unidas, recoge dos principios cardinales:

- a) **En primer lugar**, la protección de las personas que aplican las decisiones adoptadas por las Naciones Unidas y sus órganos.
- b) **En segundo lugar**, la protección de los terceros que entablen acciones judiciales, mediante la obligación que se impone a las Naciones Unidas de proporcionar un mecanismo para resolver una controversia de manera definitiva y vinculante si no se levanta la inmunidad de un funcionario o experto. Es decir, la inmunidad es una inmunidad jurisdiccional respecto de los tribunales nacionales. No hay inmunidad contra el fondo de la reclamación, que debe resolverse definitivamente mediante negociación o, en su defecto, mediante un mecanismo apropiado de solución de controversias, normalmente un arbitraje vinculante.

8. El régimen de privilegios e inmunidades del sistema de las Naciones Unidas se hace extensivo a la labor de las personas que no son representantes oficiales de los Estados o funcionarios de las Naciones Unidas, como los jueces del Tribunal del Derecho del Mar, los inspectores del Organismo Internacional de Energía Atómica o los relatores de derechos humanos.

B. Privilegios e inmunidades en el proceso del cambio climático

9. En la Convención y el Protocolo de Kyoto no figura ninguna disposición por la que se otorguen privilegios e inmunidades a sus órganos o a los funcionarios y representantes que

¹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 15, 13 de febrero de 1946.

desempeñan funciones en esos órganos². En su decisión 15/CP.2, la Conferencia de las Partes (CP) aprobó el **Acuerdo sobre la sede** de la secretaría de la Convención con el Gobierno Federal de Alemania. El Acuerdo otorga a los funcionarios y representantes de la CP los privilegios e inmunidades de que disfrutaban los funcionarios de las Naciones Unidas y los representantes de sus Miembros en virtud de la Convención General. También establece en su artículo 5 que todas las personas invitadas a participar en las actividades oficiales de la Convención gozarán de inmunidad judicial respecto de las palabras pronunciadas o escritas y todos los actos realizados por ellas en el desempeño de sus funciones oficiales, así como de inviolabilidad respecto de todos los papeles y documentos, y que esa inmunidad seguirá siendo válida una vez terminadas sus actividades. Esto se aplica a todos los miembros, suplentes y expertos de los órganos constituidos mientras desempeñan sus funciones a título personal en Alemania y abarca a otras personas que presten servicios a la CP y sus órganos.

10. A cambio de esos privilegios e inmunidades, al igual que se establece en la Convención General, la secretaría está obligada por el artículo 3 b) del Acuerdo sobre la sede a prever un mecanismo apropiado para **resolver las controversias** que surjan de los contratos en que sea parte la secretaría y las controversias relacionadas con funcionarios de la secretaría a los que no se haya levantado la inmunidad correspondiente a su puesto oficial. La Corte Internacional de Justicia (CIJ) ha aclarado que ese mismo principio se aplica a los peritos en misión que prestan servicios a las Naciones Unidas³. Es decir, el régimen de la Convención General es aplicable en Alemania a las actividades de la Convención y de sus órganos, con la excepción de que el régimen específico aplicable a los peritos en misión que figura en la Convención General se sustituye por la disposición más general que figura en el artículo 5 del Acuerdo sobre la sede⁴.

² La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982, establece privilegios e inmunidades para los representantes de los Estados Partes que asisten a las sesiones de la Asamblea, del Consejo o de los órganos de la Asamblea o del Consejo, así como para el Secretario General y el personal de la Autoridad y los miembros del Tribunal Internacional del Derecho del Mar en el ejercicio de sus funciones (parte XI, artículo 182, y anexo VI, artículo 10 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982). El Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC) otorga a sus miembros, a sus funcionarios y a los representantes de sus miembros privilegios e inmunidades similares a los estipulados en la Convención General (artículo VIII del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, de 2002). En su decisión VI/16, la reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono estableció que el Fondo Multilateral y los funcionarios de la Secretaría del Fondo disfrutarían de las prerrogativas e inmunidades que fueran necesarias para el ejercicio independiente de sus funciones.

³ *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 29 de abril de 1999 (caso *Cumaraswamy*), *I.C.J. Reports, 1999*, págs. 62 y 66.

⁴ En la sección 22 de la Convención General se otorgan a los peritos en el desempeño de misiones de las Naciones Unidas las siguientes prerrogativas e inmunidades adicionales: inmunidad contra arresto y detención y contra el embargo de su equipaje personal, derecho a usar claves y de recibir papeles o correspondencia por estafeta o en valijas selladas y las mismas

11. Los privilegios e inmunidades otorgados en virtud del Acuerdo sobre la sede que abarcan las actividades de la CP y sus órganos subsidiarios y constituidos se limitan a Alemania. En consecuencia, la secretaría concierta **acuerdos de conferencias** con los demás Estados que acogen en calidad de anfitriones las reuniones que celebran la CP u otros órganos. Esos acuerdos se basan en el acuerdo modelo sobre la celebración de conferencias de las Naciones Unidas y garantizan que el régimen específico de privilegios e inmunidades de la Convención General sea aplicable a todas las personas que asisten a las reuniones celebradas con los auspicios de la Convención y el Protocolo de Kyoto. Los acuerdos también hacen extensivo el régimen de la Convención General a los observadores, a las demás personas invitadas a asistir a las reuniones y al personal facilitado por los gobiernos para los servicios de conferencias. Además, los acuerdos de conferencias abarcan diversas cuestiones no comprendidas en la Convención General, pues prevén el acceso sin trabas al lugar de celebración y la salida de él, garantizan que el gobierno anfitrión se hará responsable de las demandas que presenten terceros en relación con los servicios por él prestados y establecen mecanismos para resolver efectivamente las controversias. El régimen protege eficazmente a todos los participantes en las reuniones.

12. La CP ha recomendado a la CP/RP diversos procedimientos para tratar las demandas presentadas por las Partes cuando una decisión adoptada por cualquier órgano constituido en virtud del Protocolo de Kyoto afecte indebidamente a sus intereses, por ejemplo, en relación con la admisibilidad de utilizar los diversos mecanismos que deben ponerse en funcionamiento en virtud de los artículos 6, 12 y 17 del Protocolo de Kyoto. No hay una necesidad particular de inmunidad jurisdiccional en ese tipo de situación, ya que las Partes deben recurrir, y obviamente recurrirán, a los procedimientos de solución de controversias que han establecido como parte integrante del mecanismo que quieran utilizar.

13. Sin embargo, es posible que esas decisiones afecten a terceros y es difícil determinar cómo podrían estar obligados éstos a aceptar esos mecanismos a no ser que hayan convenido en hacerlo. No obstante, aun en los casos en que se haya aceptado someter las controversias o demandas a un procedimiento determinado de solución, es posible que algunos sistemas jurídicos permitan que terceros recurran a sus tribunales nacionales si denuncian motivos indebidos o conflictos de intereses. En todo caso, los terceros podrían sencillamente entablar acciones judiciales en los tribunales nacionales contra los miembros de los órganos constituidos a título individual. El sobreseimiento o no sobreseimiento de esas demandas dependerá del derecho sustantivo del Estado Parte de que se trate, que podría no obligar a recurrir a los mecanismos de solución de controversias establecidos en virtud del Protocolo de Kyoto o de la CP/RP.

14. Las controversias que surjan entre terceros y las personas encargadas de llevar a cabo las actividades autorizadas por la CP/RP deberían ser resueltas por **mecanismos imparciales y vinculantes** designados por la CP/RP y no por las autoridades judiciales de un Estado con arreglo a las disposiciones sustantivas de su derecho interno. Esa necesidad de **independencia operacional** es la razón por la que las organizaciones internacionales gozan de privilegios e inmunidades. El riesgo de que terceros inicien litigios en relación con la Convención parece ser bajo. Sin embargo, cuando comiencen las actividades relacionadas con el Protocolo de Kyoto y

inmunidades y facilidades con respecto a moneda y a su equipaje personal que las que se dispensan a los enviados diplomáticos.

tengan efectos en países que no sean el país **anfitrión** de la secretaría, ese riesgo aumentará inevitablemente.

III. ACTIVIDADES OFICIALES EN VIRTUD DEL PROTOCOLO DE KYOTO QUE PUEDEN DAR LUGAR A ACCIONES JUDICIALES DE TERCEROS

15. Las actividades operacionales llevadas a cabo en Alemania están sujetas a los privilegios e inmunidades otorgados en virtud del Acuerdo sobre la sede. De conformidad con el artículo 5 del Acuerdo, las actividades de los miembros, suplentes y expertos de los órganos constituidos están sujetas a privilegios e inmunidades cuando son llevadas a cabo en Alemania. Mediante la concertación de acuerdos específicos, también pueden quedar sujetas a privilegios e inmunidades las actividades de la CP, la CP/RP y de las reuniones de los órganos subsidiarios y constituidos que se celebren fuera de Alemania. En esos casos, la secretaría tiene que cerciorarse de que se prevea un mecanismo que permita resolver de manera definitiva y vinculante toda controversia causada por las actividades en Alemania o en un país anfitrión con el que se haya concertado un acuerdo de conferencias.

16. No obstante, las actividades del Protocolo de Kyoto pueden afectar a cualesquiera otras partes. Por lo tanto, sería prudente examinar esas actividades para determinar si la falta de privilegios e inmunidades expone a riesgos innecesarios a las personas que desempeñan funciones oficiales.

17. El **grado de riesgo** depende de las funciones que se desempeñen:

- a) El riesgo de las personas cuya función sea de carácter consultivo será bajo.
- b) Será más alto el riesgo de las personas que adopten decisiones o formulen recomendaciones basadas en conocimientos de elevado carácter técnico y que contribuyan a la adopción de decisiones por órganos cuyos representantes deban confiar en esos conocimientos.
- c) Las actividades y decisiones que la CP/RP haya determinado que deben estar libres de conflictos de intereses podrán dar lugar a acciones judiciales en las que se alegue que determinadas decisiones adversas fueron causadas por conflictos de intereses. La información que por orden de la CP/RP se haya calificado de confidencial podrá dar lugar a acciones judiciales en las que se alegue que esa información se hizo pública indebidamente.

A. La Junta Ejecutiva del Mecanismo para un Desarrollo Limpio

18. En su decisión 17/CP.7, la CP aprobó las "Modalidades y procedimientos de un mecanismo para un desarrollo limpio, según se define en el artículo 12 del Protocolo de Kyoto" (modalidades y procedimientos del MDL) y recomendó que la CP/RP las aprobara. En virtud de esa decisión se estableció la Junta Ejecutiva del MDL, a la que otorgaron amplias responsabilidades para supervisar el MDL "bajo la autoridad y orientación de la CP/RP", ante la cual sería "plenamente responsable". La CP desempeñaba esa función antes de que entrara en vigor el Protocolo de Kyoto.

19. Los miembros y suplentes de la Junta Ejecutiva deben tener conocimientos técnicos definidos, comprometerse a mantener la confidencialidad y a no tener ningún interés en ningún proyecto o entidad operacional, y jurar su cargo. En el artículo 4 del reglamento de la Junta Ejecutiva se establece que los miembros y suplentes "se desempeñarán a título personal" (FCCC/CP/2002/7/Add.3). En los artículos 16 y 19 se alienta a la Junta Ejecutiva a que se reúna en la sede de la secretaría, pero se permite que lo haga en cualquier otro lugar. En el artículo 32 se le permite crear, entre otras cosas, grupos de expertos que la ayuden a llevar a cabo sus actividades oficiales. Los miembros de los grupos desempeñan sus funciones a título personal. La secretaría "presta servicios" a la Junta y, por extensión, a sus equipos y grupos de trabajo⁵.

20. En las modalidades y procedimientos del MDL se destaca la necesidad de que el MDL no difunda información confidencial, incluida la relativa a entidades privadas. Cabe la posibilidad de que se entablen acciones judiciales en que se afirme que esa información se ha hecho pública inadvertida o indebidamente.

21. Hay otras obligaciones y responsabilidades de la Junta Ejecutiva que pueden afectar directamente a terceros. La mayoría de sus responsabilidades tienen un carácter altamente técnico y requieren conocimientos especializados, por ejemplo:

- a) La aprobación de nuevas metodologías relativas a las bases de referencia y a los planes de vigilancia y toda revisión de las metodologías aprobadas;
- b) La acreditación y designación de las "entidades operacionales" y la revisión de esa acreditación con arreglo a normas específicas;
- c) El control de la rendición de cuentas de las entidades operacionales designadas;
- d) El registro oficial de los proyectos validados, incluida la reconsideración de esas medidas;
- e) La expedición de reducciones certificadas de las emisiones, incluida la revisión de esas certificaciones y la facultad de adoptar decisiones en materia de revisiones.

⁵ La Junta Ejecutiva ha creado tres equipos, a saber, el Grupo de acreditación del MDL, el Grupo de metodologías del MDL y el Grupo de proyectos del MDL en pequeña escala; y dos grupos de trabajo, a saber, el Grupo de Trabajo sobre actividades de forestación y reforestación del MDL y el Grupo de Trabajo sobre proyectos del MDL en pequeña escala.

22. La Junta Ejecutiva es responsable ante la CP/RP. Ésta puede revocar las decisiones técnicas mencionadas, con excepción de la designación de las entidades operacionales, en la que desempeña una función consultiva. Sin embargo, en la práctica es la Junta Ejecutiva quien toma decisiones sobre esas cuestiones en la mayoría de los casos. Es decir, como norma, la CP/RP actuará basándose en la información que le presente la Junta Ejecutiva y, si un tercero considera que esa información lo perjudica, aumentarán las probabilidades de que se entable una acción judicial contra las personas que recomendaron adoptar la decisión de que se trate. Con arreglo al párrafo 65 de las modalidades y procedimientos del MDL, si la Junta Ejecutiva desea llevar a cabo una revisión, deberá determinar que su decisión de proceder así se debió a "fraude, falta profesional o incompetencia" de la "entidad operacional", dictamen que, si se hace público y posteriormente no se considera suficientemente fundamentado, puede dar lugar a demandas por difamación.

23. Los miembros y suplentes encargados de las tareas sustantivas sólo gozan de estatutos o privilegios o inmunidades cuando están en Alemania o mientras desempeñan funciones en relación con reuniones abarcadas por acuerdos de conferencias cuya amplitud abarque sus actividades. La CP se dio cuenta del riesgo de que se entablaran acciones judiciales de terceros contra la Junta Ejecutiva, por lo que enmendó su reglamento y estableció que las decisiones que adoptara la Junta Ejecutiva mediante votaciones electrónicas se considerarían adoptadas en Alemania (véase la decisión 12/CP.10). Salvo en Alemania o en un Estado anfitrión con el que se hubiera concertado un acuerdo de conferencias, la eficacia de esa enmienda sería determinada por un tribunal nacional ante el que se hubiera entablado una acción judicial contra un miembro de la Junta Ejecutiva.

B. Comité de Supervisión del Artículo 6

24. En su decisión 16/CP.7, la CP recomendó a la CP/RP que estableciera un Comité de Supervisión del Artículo 6 para verificar las unidades de reducción de emisiones transferidas y adquiridas con arreglo al artículo 6 del Protocolo de Kyoto. En esa decisión se establecen las "Directrices para la aplicación del artículo 6 del Protocolo de Kyoto" (directrices del artículo 6) en que se definen las funciones del Comité de Supervisión del Artículo 6 y cómo debe desempeñarlas éste. El Comité está facultado para reunirse como mínimo dos veces por año, pero no está obligado a hacerlo en la sede de la secretaría ni conjuntamente con las sesiones de la CP/RP. En las directrices del artículo 6 se prevé que los miembros del Comité de Supervisión del Artículo 6 han de desempeñar sus funciones a título personal, están sujetos a normas estrictas para prevenir conflictos de intereses y no han de tener intereses financieros en ningún proyecto relacionado con el artículo 6. Además, deben jurar por escrito que reúnen todos los requisitos del cargo. El Comité de Supervisión del Artículo 6 puede recurrir a peritos externos; la secretaría "presta servicios", al Comité.

25. El Comité está encargado de adoptar una serie de decisiones importantes, entre ellas, en las circunstancias definidas en la sección E de las directrices del artículo 6, determinar si un proyecto cumple o no las normas exigidas, lo cual puede afectar directamente a terceros. El Comité también está encargado de:

- a) La acreditación de las "entidades independientes" con arreglo a los criterios establecidos en el apéndice A de las directrices del artículo 6.

- b) La suspensión o retiro de esa acreditación si considera que han dejado de cumplirse las normas exigidas, aunque ningún proyecto se verá afectado por ello a menos que se hayan detectado "importantes deficiencias", en cuyo caso el Comité adoptará su decisión "únicamente después de que los participantes en el proyecto afectado hayan tenido la posibilidad de ser escuchados". Los gastos en que se incurra en este procedimiento correrán a cargo de la entidad cuya acreditación se haya suspendido o retirado.

26. Parece lógico suponer que una entidad afectada por decisiones del tipo antes descrito decida entablar una acción contra quienes las hayan adoptado si no está satisfecha con la revisión realizada, por ejemplo, se cree que en las decisiones influyeron indebidamente conflictos de intereses.

27. Los miembros del Comité de Supervisión del Artículo 6 gozan de privilegios e inmunidades en Alemania, donde se los consideraría protegidos por el artículo 5 del Acuerdo sobre la sede y por acuerdos de conferencias, si la redacción de éstos fuera suficientemente amplia para abarcar sus actividades. No gozan de privilegios o inmunidades en ningún otro lugar.

C. Comité de Cumplimiento

28. En el artículo 18 del Protocolo de Kyoto se delega en la CP/RP la tarea de aprobar unos procedimientos y mecanismos para hacer frente a los casos de incumplimiento. En su decisión 24/CP.7, la CP aprobó y recomendó a la CP/RP una serie de procedimientos y mecanismos relacionados con el cumplimiento, entre ellos la creación de un Comité de Cumplimiento integrado por un grupo de facilitación y un grupo de control del cumplimiento. En los procedimientos y mecanismos se establece que los miembros del Comité deben ser elegidos por la CP/RP y han de desempeñar sus funciones a título personal. El Comité se debe reunir como mínimo dos veces por año "teniendo presente la conveniencia de celebrar esas reuniones al mismo tiempo que las de los órganos subsidiarios de la Convención".

29. El grupo de facilitación presta "asesoramiento y apoyo" a las Partes. Esa actividad parece ser de "bajo riesgo".

30. Por otro lado, el grupo de control del cumplimiento está encargado de determinar si una Parte está observando o no sus obligaciones. En el desempeño de esa función, debe seguir los procedimientos de respeto de las garantías legales. Tiene facultad para adoptar "decisiones definitivas" en materia de cumplimiento, en particular en relación con los requisitos de los mecanismos establecidos en virtud de los artículos 6, 12 y 17 del Protocolo de Kyoto. Las Partes disponen de procedimientos para pedir que se revise con carácter urgente una decisión del grupo de control del cumplimiento sobre la idoneidad de una Parte para participar en los mecanismos y para apelar ante la CP/RP.

31. Las Partes deben seguir los procedimientos de revisión y apelación establecidos por la CP/RP, por lo que, el riesgo de que se inicien acciones judiciales nacionales es mínimo. Sin embargo, es posible que los terceros afectados por conclusiones del Comité de Cumplimiento que consideren injustificadas traten de entablar acciones contra miembros del

Comité, los cuales sólo gozarán de privilegios e inmunidades en Alemania o en virtud de acuerdos de conferencias redactados con suficiente amplitud para que abarquen sus actividades.

D. Equipos de expertos

32. En los párrafos 2 y 3 del artículo 8 del Protocolo de Kyoto se autoriza el nombramiento de equipos de expertos para que realicen "una evaluación técnica exhaustiva e integral de todos los aspectos de la aplicación del presente Protocolo por una Parte", incluida la información que presenten las Partes en sus inventarios anuales con arreglo al artículo 7 del Protocolo.

Los miembros de los equipos de expertos son elegidos por la secretaría a partir de una lista de expertos designados por las Partes y desempeñan sus funciones a título personal (véase la decisión 23/CP.7). En los diversos mecanismos del Protocolo de Kyoto, las evaluaciones de los equipos de expertos son muy importantes para determinar admisibilidad o para analizar peticiones de devolución de admisibilidad.

33. La CP ha recomendado a la CP/RP la adopción de diversas decisiones sobre cómo deben desempeñar sus funciones los equipos de expertos (por ejemplo, las decisiones 23/CP.7 y 22/CP.8). En los anexos de esas decisiones, la CP ha recomendado unas "Directrices para el examen previsto en el artículo 8 del Protocolo de Kyoto" y metodologías de trabajo en relación con los artículos 3, 5, 7 y 8 del Protocolo, en particular sobre la realización de visitas a los países y la necesidad de respetar la información confidencial. En virtud de la decisión 12/CP.9 se promulgó un código práctico para el tratamiento de la información confidencial y se aprobaron los estrictos criterios que debían cumplir los examinadores principales de los equipos de expertos. En esa decisión y en la decisión 21/CP.9 se dispone que los equipos de expertos deberán firmar acuerdos de que no actuarán indebidamente y darán a conocer cualquier posible conflicto de intereses.

34. Los equipos de expertos no adoptan decisiones, pero realizan las evaluaciones técnicas en que se basan aquéllas. Las decisiones de la CP/RP podrían afectar a los intereses financieros de terceros, que tal vez trataran de entablar acciones contra tales o cuales expertos si creen -sea cual sea la verdad- que alguno de ellos actuó movido por sus propios intereses o influido por otros motivos indebidos.

35. Los miembros de los equipos de expertos sólo gozan de privilegios e inmunidades contra acciones judiciales de terceros en Alemania o en los países con que se haya concertado un acuerdo de conferencias redactado con tal amplitud que abarque sus actividades.

IV. MEDIDAS PARA OTORGAR PRIVILEGIOS E INMUNIDADES A LOS MIEMBROS, SUPLENTE Y EXPERTOS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUIDOS

36. Los mecanismos del Protocolo de Kyoto prevén procedimientos para que las Partes revisen las decisiones impugnadas. Sin embargo, los terceros afectados por esas decisiones pueden entablar acciones judiciales contra los miembros de los órganos constituidos, en particular si consideran o afirman que esas personas han difundido indebidamente información confidencial o han desempeñado funciones oficiales motivados por sus propios intereses. El personal de la secretaría goza de privilegios e inmunidades en todo el mundo. Sin embargo, los miembros,

suplentes y expertos de los órganos constituidos sólo gozan de ellos en Alemania o respecto de los actos ocurridos durante una conferencia o actividad abarcada por un acuerdo de conferencia concertado con un Estado anfitrión. La mera existencia de un régimen de privilegios e inmunidades no impide la institución de procedimientos judiciales. No obstante, el debate no se centrará en el fondo de la reclamación, sino en la validez de la declaración de inmunidad.

37. Es difícil estimar el riesgo de que terceros que participan en los mecanismos del Protocolo de Kyoto entablen acciones judiciales. Una opción sería no adoptar ninguna medida porque no existe ninguna experiencia para evaluar el grado de riesgo a este respecto. Podría sostenerse también que toda reclamación que surja puede defenderse en los tribunales nacionales y que la CP/RP sólo debería adoptar medidas para instituir un régimen de privilegios e inmunidades después de que se hayan presentado litigios. Sin embargo, ¿es razonable dejar que el riesgo de defender actos oficiales recaiga en personas que estaban desempeñando un mandato internacional? ¿Es razonable dejar deliberadamente la decisión sobre esas reclamaciones a merced de las particularidades de toda una gama de derechos internos y no a un mecanismo aprobado por la CP/RP?

38. La creación de un régimen apropiado de privilegios e inmunidades efectivo en todas las Partes exigirá que la CP/RP y las Partes adopten medidas para incorporar esos cambios en el derecho interno de éstas, proceso que llevará tiempo. Sin embargo, no puede detenerse la labor relacionada con el Protocolo de Kyoto. La CP/RP podría adoptar una serie de medidas para contribuir a corregir la situación actual, en que las personas que llevan a cabo tareas oficiales ordenadas por la CP/RP se deben enfrentar al riesgo de ser objeto de acciones judiciales. Esas medidas, que no se excluyen mutuamente, comprenden:

- a) Lograr que las Partes convengan en los elementos de un acuerdo marco que comprenda disposiciones sobre privilegios e inmunidades y que pueda ser utilizado por los Estados que quieran acoger en calidad de anfitriones, reuniones de los órganos constituidos y recibir visitas de equipos de expertos;
- b) Pedir que la Secretaría Ejecutiva se ocupe de todas las acciones judiciales entabladas por terceros contra los miembros, suplentes y expertos de los órganos constituidos en virtud del Protocolo de Kyoto;
- c) Lograr que las entidades nacionales y privadas se avengan a que toda reclamación deba hacerse de conformidad con los mecanismos del Protocolo de Kyoto y presentarse a la Secretaría Ejecutiva en la sede de la secretaría;
- d) Adoptar una decisión por la que se otorguen privilegios e inmunidades a los representantes y miembros de los órganos de la CP/RP en el desempeño de funciones oficiales en virtud del Protocolo;
- e) Adoptar una decisión, refrendada por declaraciones unilaterales de las Partes, por la que se otorguen privilegios e inmunidades a los representantes y miembros de los órganos de la CP/RP en el desempeño de funciones oficiales en virtud del Protocolo;

- f) Enmendar el Protocolo de Kyoto para otorgar privilegios e inmunidades a los representantes y miembros de los órganos de la CP/RP en el desempeño de funciones oficiales en virtud del Protocolo.

39. Además de convenir en la adopción de medidas para otorgar los privilegios e inmunidades necesarios a los miembros, suplentes y expertos de los órganos constituidos, la CP/RP tendrá que estudiar la forma de hacer frente a las consecuencias presupuestarias que surjan como consecuencia de las acciones judiciales que entablen terceros contra las personas que formen parte de los órganos constituidos.

A. Acuerdo de las Partes sobre los elementos de un acuerdo marco que comprenda disposiciones sobre privilegios e inmunidades

40. Los períodos de sesiones de la CP/RP se celebran en Alemania o en los Estados que hayan concertado un acuerdo de conferencias (véase el párrafo 11). Siempre que sea posible, las reuniones de los órganos constituidos deberían estar protegidas por acuerdos de ese tipo y, si ello no fuese posible, celebrarse en la sede de la secretaría o conjuntamente con los períodos de sesiones de la CP/RP.

41. La negociación de acuerdos individuales con los Estados llevará tiempo; y entre tanto, la labor del Protocolo de Kyoto no puede detenerse, incluidas las visitas a los países por los equipos de expertos. Por ello es extremadamente urgente iniciar el proceso de crear una serie de acuerdos uniformes con las Partes que acojan actividades del Protocolo de Kyoto. Ese proceso se acelerará si los acuerdos se formulan sobre la base de un "acuerdo marco" en el que se prevea que, en adelante, las reuniones se celebrarán en las mismas condiciones, para lo cual mediaría un intercambio de cartas en que se especificarían la duración, el propósito y otros detalles concretos de cada reunión. El proceso se facilitaría aún más si la CP/RP aprobara un acuerdo marco modelo en el que se basaran todas las negociaciones que se llevaran a cabo por separado. La aprobación de la CP/RP facilitaría también la aceptación del proyecto de acuerdo por los gobiernos de las Partes que fueran anfitriones de reuniones.

42. Aun a falta de un régimen completo de privilegios e inmunidades, los acuerdos descritos contribuirían a que se otorgaran privilegios e inmunidades a los miembros de los órganos constituidos, ya que, si uno de ellos fuera demandado personalmente en un tercer Estado, la existencia de un acuerdo que abarcara los actos donde tuvieron lugar demostraría lo inapropiado de toda demanda a título individual.

B. La Secretaria Ejecutiva se debería ocupar de todas las acciones judiciales que se entablaran contra los miembros, suplentes y expertos de los órganos constituidos

43. La CP/RP podría decidir que las acciones judiciales relacionadas con funciones oficiales y que se entablaran a título individual contra los representantes, miembros, suplentes y expertos de los órganos constituidos fueran coordinadas y tratadas centralmente por la Secretaria Ejecutiva en nombre de aquéllos. Ello garantizaría que la defensa se organizara con criterio institucional, y no individual. De esa forma, el riesgo de acciones judiciales recaería, como corresponde, en la entidad y no en la persona que desempeñara funciones oficiales. Las Partes tendrían que velar

por que la secretaría contara con los recursos adecuados, tanto financieros como humanos, para coordinar todas esas acciones y reclamaciones judiciales.

44. Estas medidas garantizarían a las personas que desempeñaren funciones encomendadas por la CP/RP que pudieran cumplir su cometido sin correr peligro a título personal.

La recomendación no eximiría a la persona de que se tratara de su responsabilidad individual, ya que la Secretaria Ejecutiva tendría que determinar si el acto de que se acusa a dicha persona ocurrió o no en el desempeño de sus funciones oficiales. Si la acción del miembro fue *ultra vires*, la Secretaria Ejecutiva, como corresponde, se negaría a intervenir. Si se hubiera tratado de un acto oficial, pero mal ejecutado por la persona, se le aplicarían las sanciones administrativas correspondientes⁶.

45. Una decisión de este tipo por parte de la CP/RP ayudaría también a la Secretaria Ejecutiva a obtener la colaboración de la Parte correspondiente para solucionar la cuestión con arreglo a los mecanismos aprobados por la CP/RP sin someterla a un tribunal interno. La decisión debería limitarse a las acciones que estarían sujetas a inmunidad si la CP/RP adoptara el régimen de privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas y podría formularse de la siguiente manera:

"Deberán transmitirse a la Secretaria Ejecutiva las reclamaciones o acciones judiciales entabladas con respecto a palabras pronunciadas o escritas y actos realizados a título oficial por los representantes de la CP/RP o sus órganos subsidiarios, miembros, suplentes, expertos y otras personas que presten servicios a la CP/RP o a sus órganos subsidiarios y constituidos o a la secretaría. Si la Secretaria Ejecutiva considera que la reclamación está relacionada con actos oficiales, recabará la asistencia del Estado Parte de que se trate para que la controversia se resuelva con arreglo a los procedimientos establecidos por la CP/RP, en particular el Acuerdo sobre la sede concertado con Alemania. De ser necesario, la Secretaria Ejecutiva podrá contratar a letrados locales para que le ayuden a conseguir ese resultado."

C. Aceptación por las entidades nacionales y privadas de la condición de que toda reclamación deberá hacerse de conformidad con los mecanismos del Protocolo de Kyoto y presentarse a la Secretaria Ejecutiva

46. Se podría pedir a toda entidad privada o nacional que solicitara participar en los mecanismos establecidos en el Protocolo de Kyoto o ser designada entidad operacional que aceptara por escrito que toda reclamación o controversia relacionada con esa solicitud, o con su posterior participación, si se le concediera, habría de resolverse con arreglo a los mecanismos establecidos o que estableciera para ello la CP/RP. Asimismo, se podría obligar a todas esas entidades nacionales o privadas a aceptar, por escrito, que toda reclamación debería hacerse en la sede de la secretaría, de conformidad con el régimen del Acuerdo sobre la sede (véanse los párrafos 9 y 10).

47. Es posible que esos acuerdos por escrito se incumplieran. Sin embargo, su existencia sería un poderoso argumento que la Secretaria Ejecutiva podría presentar ante cualquier tribunal que

⁶ Por ejemplo, la suspensión o el cese en sus funciones de los miembros o suplentes de la Junta Ejecutiva (véase el párrafo 10 de las modalidades y procedimientos del MDL).

se ocupara de una reclamación de ese tipo, sosteniendo que, como reconoció por escrito el demandante, las controversias relacionadas con el Protocolo de Kyoto deben solucionarse en Alemania y con arreglo al Acuerdo sobre la sede y a las decisiones de la CP/RP. Ello complementaría la obligación de la Parte responsable de que la entidad nacional o privada bajo su jurisdicción respete los mecanismos pertinentes del Protocolo de Kyoto.

D. Decisión de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto de otorgar privilegios e inmunidades

48. La CP/RP está facultada para adoptar las medidas que considere necesarias para propugnar los objetivos del Protocolo de Kyoto. Podría adoptar una decisión similar a la decisión IV/16 de la reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal⁷ y, de esa forma, establecer un régimen apropiado de privilegios e inmunidades adoptando explícitamente el régimen de la Convención General, ora remitiéndose a él, ora exponiendo sus elementos.

49. Correspondería a cada Parte hacer efectiva esa decisión en su derecho interno. En el peor de los casos, la adopción de esa decisión por la CP/RP facilitaría la defensa de las acciones entabladas en los tribunales locales contra los representantes, miembros, suplentes y expertos de los órganos constituidos, ya que demostraría que tales acciones deben resolverse con arreglo a lo dispuesto en los procedimientos pertinentes del Protocolo de Kyoto, sin recurrir al derecho interno de los países.

E. Decisión de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto, refrendada por declaraciones unilaterales de las Partes, de otorgar privilegios e inmunidades

50. La adopción por la CP/RP de una decisión sobre privilegios e inmunidades no crearía necesariamente una obligación jurídica internacional inequívoca para las Partes de hacer efectiva la decisión en su derecho interno.

51. Una posible forma de obtener el mismo resultado que una enmienda del Protocolo de Kyoto, pero sin las complejidades que ello entrañaría, sería que la CP/RP incluyera en una decisión en ese sentido una disposición en que se pidiera a las Partes que formularan declaraciones unilaterales de que harían efectiva la decisión de la CP/RP en su derecho interno. Esa técnica fue utilizada por la Asamblea General en su resolución 32/64, de 8 de diciembre de 1977, en que exhortó a los Estados Miembros a que formularan declaraciones unilaterales contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ateniéndose a una declaración unilateral modelo que figuraba en el anexo de la resolución.

52. La forma de una declaración unilateral de ese tipo es sencilla y podría asemejarse a la siguiente, basada en el modelo que figura en el anexo de la resolución 32/64 de la Asamblea General:

"Por la presente, el Gobierno de ... declara su intención de dar aplicación, mediante legislación y otras medidas eficaces, a las disposiciones de la decisión .../..., adoptada por

⁷ Véase la nota de pie de página 2.

la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto el [fecha]."

53. La ventaja de ese mecanismo es que se evitaría la necesidad de modificar el Protocolo de Kyoto. La declaración se depositaría en las Naciones Unidas y se distribuiría a todas las Partes.

F. Enmienda del Protocolo de Kyoto para otorgar privilegios e inmunidades

54. Se podrían otorgar privilegios e inmunidades enmendando el Protocolo de Kyoto con arreglo a lo dispuesto en su artículo 20. En las enmiendas se podría adoptar expresamente el régimen de la Convención General remitiéndose expresamente a él o exponiendo sus elementos.

55. Para enmendar el Protocolo de Kyoto sería necesario presentar un proyecto de texto por escrito al menos seis meses antes del período de sesiones de la CP/RP y, de ser posible, lograr que la enmienda se aprobara por consenso. Si ello no fuera posible, la enmienda debería ser aprobada por mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes. Cuando la enmienda entrara en vigor, las Partes estarían obligadas a incorporar en su derecho interno el régimen de privilegios e inmunidades convenido. La aprobación de una enmienda sería un proceso prolongado, ya que se necesitaría tiempo para que las Partes negociaran y alcanzaran un acuerdo y para que el número necesario de ratificaciones permitiera la entrada en vigor de la enmienda. Hasta ese momento, los miembros, suplentes y expertos de los órganos constituidos no gozarían de privilegios ni de inmunidades. Después de la entrada en vigor de la enmienda, los privilegios e inmunidades sólo serían reconocidos por las Partes para las cuales el acuerdo hubiera entrado en vigor, por lo que serían aplicables varios regímenes diferentes.

V. CONCLUSIÓN

56. Las funciones de los miembros de los órganos constituidos pueden dar lugar en algún momento a acciones judiciales entabladas por terceros. Aunque las personas antes indicadas gozan de privilegios e inmunidades en Alemania y en los Estados que han concertado acuerdos de conferencias redactados con la amplitud suficiente para abarcar sus actividades, no están protegidas en los demás países contra las acciones judiciales que entablen terceros contra ellas a título personal. En esos casos, quienes corren peligro de ser objeto de acciones, independientemente de su importancia, son los miembros, los suplentes o los expertos. Por lo tanto, parecería recomendable realizar algunas reformas en el régimen actual de privilegios e inmunidades. En el presente documento se han expuesto algunas medidas posibles para que las Partes las estudien. Se invita a la CP/RP a que estudie qué reformas son necesarias para que los miembros, suplentes y expertos de los órganos constituidos disfruten de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar sus funciones en virtud del Protocolo de Kyoto, así como qué procedimientos deberían instaurarse para solucionar las controversias que plantearan terceros.
